

Trabalho e formação: uma análise comparativa das políticas de formação de professores em serviço no Brasil e no México

Jaqueline Kalmus^I

Marilene Proença Rebello de Souza^I

Resumo

A partir dos anos 1990, a América Latina foi palco de inúmeras reformas educacionais, fruto de recomendações de organismos internacionais, ditadas pelo modelo econômico neoliberal. Essas reformas materializaram-se, basicamente, na constituição de sistemas de avaliação, na ênfase na formação continuada de professores e na disseminação de tecnologias de comunicação e informação. O presente artigo tem como recorte a formação continuada de professores, visando a identificar, caracterizar e comparar políticas em curso no Brasil e no México, bem como a analisar estratégias de sua implantação, com especial atenção para as formas de apropriação das referidas recomendações em cada um dos países. Nesse exercício comparativo, partimos da concepção de que, embora sob uma mesma lógica, os projetos formativos expressam distintas conjunturas políticas e culturais, bem como tensões, disputas e interesses em jogo para sua implementação. Nesse sentido, é verdade que elas atendem antigas reivindicações ao colocarem o professor como centro de suas preocupações. No entanto, em linhas gerais, isso não implica que o professor seja considerado como sujeito político da ação da formação e do fazer docente; ao contrário, parte-se do princípio de que ao docente faltam elementos para educar, que devem ser supridos em cursos de formação continuada. Esses, ao centrarem-se na certificação (Brasil), ou na obtenção de pontuação para progressão na carreira (México), podem resultar em mais um elemento de sobrecarga de trabalho. Ainda assim, muitas vezes os professores inventam formas de apropriação desses cursos não previstas pelas políticas, construindo novas significações para o trabalho docente.

Palavras-chave

Formação de professores em serviço – Formação continuada – América Latina – Políticas educacionais – Trabalho docente.

^I- Universidade de São Paulo,
São Paulo, SP, Brasil
Contatos: jkalmus@usp.br;
mprsouz@usp.br

Work and education: A comparative analysis of education policies for in-service teachers in Brazil and Mexico

Jaqueline Kalmus¹

Marilene Proença Rebello de Souza¹

Abstract

Since the 1990s, Latin America has been the scene of numerous educational reforms resulting from recommendations of international organizations, dictated by the neoliberal economic model. These reforms materialized basically in the establishment of assessment systems, the emphasis on the continuing education of teachers and the dissemination of information and communication technologies. In this article, we focus on the issue of continuing teacher education, aiming at identifying, characterizing, and comparing current policies in Brazil and Mexico. We also analyze strategies of their implementation, with special attention to the forms of appropriation of the proposals in both countries. In this comparative exercise, we start from the conception that, although under the same logic, the formative projects express different political and cultural contexts, as well as tensions, disputes and interests in their implementation. In this sense, it is true that they meet demands made by placing the teacher as the center of their concerns. However, in general, this does not imply that teachers are considered subjects of political action in their education and teaching activities; on the contrary, they start from the principle that the teacher lacks elements to educate, which should be supplied in continuing education courses. Such courses, by focusing on certification (Brazil), or obtaining scores for career advancement (Mexico), may result in further overwork. Nevertheless, teachers often invent forms of appropriation of these courses unforeseen by the public policies, building new meanings for their teaching.

Keywords

In-service teacher — Continuing education — Latin America — Educational policy — Teaching.

¹- Universidade de São Paulo,
São Paulo, SP, Brasil
Contact: jkalmus@usp.br;
mprsouz@usp.br

A partir dos anos 1990, a América Latina foi palco de inúmeras reformas educacionais que atendiam à demanda não apenas da expansão do ensino, mas também da adequação da educação pública às mudanças da lógica de regulação capitalista, dado o diagnóstico da “ineficácia do sistema”. Fruto de recomendações de organismos internacionais, ditadas pelo modelo econômico neoliberal e orientadas pelo e para o mercado, essas reformas buscaram responder históricas demandas da educação básica, como qualidade e equidade, enfatizando a necessidade de inovação das escolas e trazendo as ideias de competência, efetividade e descentralização para o centro das políticas educacionais. Tais ideias materializaram-se, basicamente, a partir de três pilares: a constituição de sistemas de avaliação, a ênfase na formação continuada de professores e a disseminação de tecnologias de comunicação e informação.

A crescente influência das agências internacionais – sobretudo o Banco Mundial – e a lógica economicista-instrumental que permeia suas recomendações deram a essas reformas “um caráter homogêneo e homogeneizador – tanto na compreensão das realidades nacionais quanto em suas propostas, padronizando a política educacional na região” (KRAWCZYK; VIERA, 2006, p. 675). É possível apreender essa uniformidade nas Leis Gerais de Educação, promulgadas em diversos países da região na década de 1990. No Paraguai e República Dominicana, isso ocorreu em 1992; na Argentina e México, em 1993; na Colômbia e Bolívia, em 1994; no Uruguai, em 1995; no Brasil, em 1996. A passagem para a segunda década do milênio vê uma segunda onda de reformas, que também resultaram em novas Leis Gerais de Educação em diversos países. No caso do México, a reforma em curso caminha para a promulgação de nova lei. No do Brasil, ainda que não haja a alteração de sua Lei Nacional, o Decreto 6094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, institui uma nova estrutura na relação de poder entre

o governo federal, estados e municípios, com base em um Plano de Ações Articuladas – PAR.

Isso, no entanto, não significa que a apreensão das recomendações não se concretize sem *nuances*: ainda que presas de um mesmo padrão, as reformas se concretizam em países com histórias distintas e que, portanto, lhes conferem especificidades locais.

O presente trabalho tem como foco a formação continuada de professores, visando a identificar, caracterizar e comparar políticas em curso no Brasil e no México¹. A partir da análise documental e da realização de entrevistas com pesquisadores e formadores, buscou-se perscrutar as estratégias de implantação dessas políticas, bem como suas formas de apropriação. Nesse exercício comparativo, partimos da concepção de que, embora sob uma mesma lógica, os projetos formativos expressam distintas conjunturas políticas e culturais, bem como tensões, disputas e interesses em jogo para sua implementação. Especial atenção foi dada às transformações que essas políticas vêm acarretando ao trabalho docente, na medida em que, como afirmam Bueno et al. (2012):

A multiplicação de cursos de formação de professores de níveis, extensão e modalidades diversas é uma das ênfases das políticas correntes, as quais têm favorecido, por meio de consórcios e parcerias diversas, a abertura crescente para a entrada de empresas privadas no terreno antes reservado à atuação do Estado. O agravamento das condições de trabalho dos professores e a qualidade insatisfatória de muitos desses programas têm acirrado o debate entre educadores e pesquisadores sobre essa questão, entre outras razões, pelo fato de que tais medidas levam ao questionamento das políticas voltadas à profissionalização e à carreira dos professores, bem a suas condições de trabalho (BUENO, et al. 2012, p. 3).

1- Trata-se de um recorte da pesquisa de pós-doutorado “Novos modelos de formação de professores em serviço em países da América Latina: México” (Processo FAPESP 2011/0984-7), vinculada ao Projeto Temático “Programas especiais de formação a distância e escolarização: pesquisa sobre os novos modelos de formação em serviço” (Processos FAPESP 2008/54746-5).

Brasil e México: panorama socioeconômico e educacional

Se a ênfase na formação de professores em serviço passa a ser um dos pilares das reformas que tiveram lugar na América Latina a partir dos anos 1990, faz-se necessário reafirmar que, ainda que guardem similaridades, os contextos históricos, políticos, econômicos e sociais de cada um dos países da região não podem ser tomados apenas em sua uniformidade. É nessa medida que apresentamos, a seguir, alguns dados socioeconômicos e educacionais de Brasil e México, atentando para seus desdobramentos para o âmbito da formação de professores. Se são dados conjunturais, eles também expressam as contradições históricas e condições da formulação de tais políticas.

O Brasil é o país mais populoso da América Latina, com aproximadamente 195,5 milhões de habitantes, um terço dos quais contando menos de 20 anos. Já o México possui uma população significativamente menor e mais jovem, ainda que ocupe o segundo posto em número de habitantes: cerca de 110,6 milhões, 40,6% dos quais com menos de 20 anos².

Quando comparado ao Brasil, na virada da primeira década do milênio, o México possuía índices de desenvolvimento em geral mais elevados, como podemos ver na tabela abaixo:

Tabela 1 – Índices de desenvolvimento de Brasil e México

Desenvolvimento	Brasil	México
Produto Interno Bruto per capita (2012)	11.585	15.750
GINI* (2010)	0,559	0,481
Índice de desenvolvimento humano (2011)	0,718	0,770
Posição segundo o índice de desenvolvimento humano, em relação à América Latina (2011)	11	5
Esperança de vida ao nascer (2010-2015)	73,5 anos	77,2 anos
Mortalidade infantil – menores de um ano (2009)	20‰	15‰

Fonte: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

* Indicador de desigualdade de renda que varia de 0 a 1, sendo 0 em uma situação na qual toda a população possuísse uma renda equivalente, e 1 se apenas uma pessoa detivesse toda a riqueza do país.

2- Fonte: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

No entanto, esses índices não se traduzem em melhores condições de vida para grande parte da população mexicana. Em 2010, segundo dados publicados pelo Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina, 36,3% dos mexicanos se encontrava abaixo da linha da pobreza (ante 20,9% no Brasil) e 13,3% abaixo da linha de indigência (6,1% no Brasil). Quanto à situação laboral, ainda que o México possuísse uma das mais baixas taxa de desocupação³ entre os países da América Latina, ficando acima apenas de Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana e Venezuela, há que se considerar que grande parte dos trabalhadores mexicanos é presa do trabalho informal e/ou precarizado:

Tabela 2 – Situação laboral de Brasil e México

Situação laboral (2010-2011)	Brasil	México
Taxa de desocupação	7,4%	6,0%
Trabalhadores no setor informal	18,3%	40,0%
Trabalhadores precarizados	22,3%	59,7%

Fonte: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

A amplitude do trabalho informal no país norte-americano parece ser um importante elemento a se levar em conta no estudo sobre políticas de formação de professores. Com uma experiência laboral marcada pela precariedade, o trabalho docente aparece como possibilidade de ingresso e permanência no mercado de trabalho formal, e, ainda que com baixos salários, significa a possibilidade de ascensão social para uma parcela considerável da população. Esse é o *status* de que goza a maior parte dos os 1,2 milhões de docentes de educação básica mexicanos⁴ (os brasileiros são cerca de 2 milhões⁵).

Os índices relativos à escolarização dos dois países, embora venham apresentando

3- Taxa de desocupação (ou desemprego aberto): percentagem das pessoas desocupadas, em relação às pessoas economicamente ativas.

4- Dados de 2010. Fonte: SEP.

5- Dados de 2010. Fonte: Ministério da Educação (MEC)/ Instituto Nacional de Pesquisas (INEP).

melhoras nas últimas décadas – com a universalização da educação primária e progressivo aumento do grau de formação da população – expressam os problemas dos sistemas nacionais de ensino desde sua configuração. Não é nossa intenção reduzir a análise de uma realidade educativa a *rankings* e índices abstratos. De todo modo, esses índices nos ajudam a compreender, na forma de sobrevoo, a dimensão dos desafios que professores e alunos enfrentam diariamente.

Tabela 3 – Principais indicadores educacionais de Brasil e México

Indicadores educacionais (2010-2011)	Brasil	México
Taxa de escolarização (5 a 24 anos)	71,4%	69,9%
Taxa líquida* de escolarização primária	87,2%	95,9%
Taxa líquida de escolarização secundária	76,6%	71,9%
Porcentagem de alunos com 2 ou mais anos de atraso escolar	6,0%	7,4%
Analfabetismo na população de 15 anos ou mais	8,6%	7,2%
Adolescentes de 15 anos na educação primária	13%	1%
Crianças de 11 anos não escolarizadas	1%	2%
Adolescentes de 17 anos não escolarizados	27%	42%
Adolescentes de 17 anos que abandonaram a escola no nível primário	6%	10%
Posição no PISA** (2012)	58	53
Porcentagem do PIB destinado à educação	5,2% (2009)	3,8% (2010)

Fonte: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) e OCDE/PISA

* A taxa líquida de escolarização expressa em que medida a população, que por sua idade deveria estar assistindo à educação de determinado nível, efetivamente está escolarizada nesse nível.

** Programme for International Student Assessment.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que os dados acima apresentados não contemplam as disparidades regionais, muito acirradas nos dois países. Como exemplo, temos o índice de analfabetismo: no México, varia de menos de 2,5% (estados no norte do país e Distrito Federal) a quase 19% nos estados

mais pobres e com grande presença indígena⁶. Essa situação se repete no Brasil, onde o índice varia de cerca de 3% em alguns estados do sul, sudeste e no Distrito Federal, até por volta de 20% em estados do nordeste⁷.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que, por vezes, percentis escondem duras realidades. Ainda que estejamos atentos para os logros educativos mais recentes, a realidade é que a trajetória escolar de muitas crianças e adolescentes brasileiros e mexicanos é repleta de percalços. Embora o ingresso na educação formal esteja assegurado, o direito à educação não está garantido, na medida em que são acometidos por reprovações e exclusão da escola antes de completar a educação básica, ou permanência na escola sem usufruto do ensino. Muitas vezes, são presas de uma nova forma de exclusão, não apreensível por índices estatísticos: uma exclusão sutil, porque lenta, gradual, quase imperceptível, em que os estudantes permanecem nos bancos escolares e galgam suas séries, mas não obtêm uma formação sólida, resultando no que Bourdieu (1997) chama de “fracasso escolar relativo”.

Pois bem: é a partir da complexidade desse quadro que voltamos nosso olhar para as políticas de formação de docentes em serviço dos dois países.

Políticas de formação continuada de professores no Brasil

No caso do Brasil, a ênfase na educação continuada de professores que estrutura a política educacional, a partir dos anos 1990, tem como objetivo fundamental a profissionalização docente e a certificação em nível superior. Fornecer formação em nível superior em massa, dentro do menor espaço de tempo possível, aos docentes em serviço, constituiu a base de uma série de programas implantados em diversos estados e municípios do país.

⁶- Fonte: SEP. Dados de 2009.

⁷- Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Dados de 2011.

Ancorados em acordos internacionais financiados principalmente pelo Banco Mundial, o Brasil, bem como demais países latino-americanos, iniciaram uma verdadeira cruzada de formação docente. No caso brasileiro, grande parcela de professores tinha somente uma formação em nível médio e parte exercia a função de forma leiga. Mas a meta brasileira de em dez anos atingir a formação em nível superior dos professores não foi atingida, sendo revisto e ampliado o período para essa formação.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, caberia aos municípios e estados essa formação, na lógica constitucional de descentralização do poder central, e haveria necessidade de uma série de normatizações e a criação de fundos de apoio, visando a distribuir minimamente recursos para sua realização⁸, dentre outras medidas adotadas (KRAWCZYK, 2005). No entanto, as análises de pesquisadores brasileiros e latino-americanos têm apontado que o processo de descentralização tem acontecido muito mais em aspectos administrativos que delegam a estados, municípios e escolas as competências para gerenciamento de ações e de recursos, mantendo-se o controle referente ao poder de decisão das políticas e de mecanismos de avaliação nos governos nacionais (KRAWCZYK; VIEIRA, 2006).

Para essas autoras, a descentralização tem um significado específico no caso brasileiro: a normatização nacional de uma diversidade de redes que configuram o ensino público, desde o início do século XX. A presença do Ministério de Educação do Brasil junto aos entes federados é oficialmente estabelecida por meio da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007). Trata-se de acordo firmado entre o governo federal, estados, municípios e comunidade cuja finalidade é de, “mediante programas e ações

de assistência técnica e financeira, realizar mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007).

O documento ressalta a importância da formação de professores, delegando aos estados e municípios a tarefa de “instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação”. A avaliação da efetividade do Plano de Metas será medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação, oficialmente definido nesse Decreto, e pelo estabelecimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) que destaca a realização de convênios entre estados e municípios com a federação, por meio de apoio técnico do Ministério da Educação.

As condições estruturais estavam lançadas para a expansão do sistema de formação continuada de professor, que se materializa em estados e municípios brasileiros com vistas a uma formação em massa e em curto período de tempo. Estima-se que mais de 100 mil professores tenham sido titulados nesses programas. Mas como ocorre esta expansão?

A análise de Bello (2008) aponta que as políticas de formação continuada expressam tendências das discussões da formação no Brasil por meio de concepções pedagógicas abstratas, como professor-reflexivo, professor-pesquisador, professor autônomo, mediador das diferenças. Além disso, o eixo nuclear dos programas de formação está na aquisição de competências e habilidades, visando a habilitar o professor ao uso de novas tecnologias, para trabalhar com as diferenças, incentivar a autonomia, o *aprender a aprender*⁹, em consonância com concepções de aprendizagem que refletem modelos neoliberais ditados internacionalmente pelo Relatório Jacques Delors (1996).

Segundo Bello (2008, p. 75):

O Brasil adotou, prioritariamente, por promover a certificação superior de seu

8- FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, 1996, e FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 2006.

9- Confira Duarte (2012).

quadro de professores da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental por meio de um modelo de formação em serviço organizado mediante a parceria entre instituições superiores de ensino (públicas e privadas), secretarias estaduais de educação e prefeituras. Foi ministrado por vários agentes educacionais (fragmentando-se, assim, as funções que tradicionalmente eram exercidas por uma só pessoa) e foi realizado normalmente fora do espaço universitário. É um modelo que se apoiou em apostilas padronizadas e foi oferecido em módulos, principalmente. Titulou uma grande massa de professores em um espaço de tempo inferior às graduações tradicionais e procurou utilizar recursos tecnológicos [...], ainda que muitas dessas intenções tecnológicas tenham ficado só no papel, dada a falta de recursos técnicos e financeiros.

Para realizar essa tarefa, os programas de formação continuada utilizaram diversas modalidades formativas, principalmente apoiadas em mídias interativas denominadas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Por meio delas, parte dos agentes educacionais encontra-se presencialmente com os professores em formação, atuando como tutores, orientadores de estudos e professores de turma, mas a maioria atua virtualmente por meio de videoconferências, teleconferências, *learning space*, cuja base do trabalho está em material impresso apostilado.

Outra parcela significativa da formação docente é realizada na modalidade denominada *a distância*, institucionalizada pela via da criação, em 1999, da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede). Trata-se de consórcio formado por várias universidades públicas brasileiras que tem como objetivo “estudar, elaborar, sugerir, incentivar e apoiar políticas educacionais nacionais e regionais para expansão e melhoria da educação a distância brasileira junto aos órgãos de fomento, baseadas em dis-

cussões com seus associados” (BRASIL, 1999). Participam dessa formação tutores e mediadores que auxiliam os alunos a interagir com os recursos tecnológicos e com o material didático, o qual é produzido por professores das universidades. Portanto, cada vez mais amplia-se a extensão dessa modalidade de formação tanto em nível público, quanto no setor privado, muitas vezes em parceria com o setor público. De cunho temporário e pontual para responder às necessidades locais ou regionais, os cursos de formação passam a ser vistos como um produto a ser comercializado, instituindo-se um verdadeiro mercado de formação em que todas as modalidades de formação e a extensão a vários segmentos sociais passam a ser valorizadas.

Políticas de formação continuada de professores no México

No México, a profissão docente é considerada uma *profissão de Estado*. Nessa medida, é o Estado que rege todo o processo de formação de professores, seja ela inicial ou continuada. É o Estado o órgão que define os currículos, programas e planos de ensino das escolas normais, instituições responsáveis pela formação inicial dos docentes, que se faz em nível superior desde 1984 (SANDOVAL, 2007). Assim como ocorreu na década de 1990 em muitos países da América Latina, no México, também foi implantada uma política de descentralização educacional, ali chamada de *novo federalismo educativo*. No entanto, essa descentralização parece ter ocorrido mais no campo de sua execução, que passou a ser responsabilidade dos estados, já que o planejamento, regulamentação, controle e avaliação das políticas – dentre elas as de formação inicial e continuada de professores – permaneceu a cargo do governo federal (ORNELAS, 2010).

Além disso, existe uma verdadeira separação entre as instâncias de formação inicial e formação continuada no interior da Secretaria de Educação Pública (SEP) – o ministério da educação mexicano –, que parece obedecer mais a critérios políticos que educacionais. Até a

década de 1990, a formação continuada não era prioridade nas políticas educacionais mexicanas. Aquelas que tiveram lugar durante boa parte do século XX tinham, em grande medida, um caráter de nivelamento acadêmico. Ou seja, ofereciam o equivalente à formação inicial a professores que já estavam em serviço, mas que não possuíam formação para tal (primeiro aos que não tinham formação em nível médio e, a partir de 1984, aos que não tinham formação em nível superior). No início dos anos 1990, dando continuidade à demanda do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Educação (SNTE) pela “profissionalização docente” (ROSALES, 2009) e a partir das discussões internacionais e das recomendações dos órgãos multilaterais, o México elaborou o Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica. Nesse acordo, entre outras coisas, havia a proposta de uma reforma curricular e de revalorização docente, que foi traduzida no Programa Nacional de Atualização Permanente de Professores da Educação Básica em Serviço (Pronap), implantado em 1995, e na configuração de uma carreira docente cuja ascensão era definida por um sistema de pontuação pelas atividades realizadas pelos professores.

Os cursos de formação continuada eram propostos e executados pelas secretarias estaduais de educação, sob a chancela da SEP. Os profissionais envolvidos nos programas de formação eram das próprias secretarias estaduais, muitas vezes professores comissionados como formadores. Em que pese a ênfase na formação continuada por meio de cursos que muitas vezes não resultavam em melhoria efetiva da qualidade da educação mexicana – ao contrário, acarretavam sobrecarga do professor que desejava obter a pontuação para ascender na carreira docente – e na desigual efetivação do programa nos estados da federação, o Pronap foi considerado um divisor de águas em relação às políticas educacionais direcionadas aos professores em serviço.

Em maio de 2008, é divulgada a Aliança pela Qualidade da Educação (ACE, na sigla em espanhol), documento base de uma

nova reforma educacional posta em marcha pelo governo Felipe Calderón (2006-2012), assinado pela SEP e pelo SNTE. O documento, que aprofunda a determinação das políticas educacionais mexicanas pelo modelo neoliberal, propõe, entre outras coisas: a modernização das unidades escolares, inclusive com participação da iniciativa privada; mudanças na carreira docente, em que grande parte da pontuação do professor passa a ser definida pelo resultado de seus alunos nas avaliações nacionais e internacionais padronizadas; reformas curriculares e dos livros didáticos (SEP, 2008). Além disso, propõe a ênfase na profissionalização docente, com a criação de um novo programa de formação em serviço, o Sistema Nacional de Formação Continuada e Superação Profissional de Professores em Serviço (SFCSP).

No SFCSP, permanece o modelo de formação continuada assentada em cursos oferecidos aos professores, com base na pedagogia das competências. O pressuposto é que seria necessário suprir uma falta de conteúdos necessários para que o docente realizasse sua tarefa educativa a contento. A cada ano letivo, realiza-se uma convocatória para que as instituições que assim o desejarem ofereçam suas propostas de cursos – universidades e outras instituições de ensino superior, públicas ou privadas, centros de pesquisa, instituições de ensino técnico, organizações da sociedade civil, empresas etc. Essas propostas passam pela avaliação de uma comissão de especialistas designada pela SEP e assim constituem-se os Catálogos Nacionais com a oferta de cursos selecionados. As secretarias estaduais de educação elegem aqueles que dizem respeito a seu estado e os disponibilizam aos profissionais das escolas – professores, diretores e equipe técnica.

A nova política de formação continuada vem sofrendo diversas críticas por parte de pesquisadores que se debruçam sobre o tema, entre elas: a) o fato de que foi uma política configurada e implantada pela SEP e pelo SNTE de forma vertical, sem a participação social

necessária para o sucesso do programa; b) a total separação da formação continuada da formação inicial; c) a concepção de formação continuada, baseada em conteúdos acadêmicos, que prescinde da própria experiência dos docentes; d) o caráter abstrato do documento que regulamenta a política, sem distinção de prioridades ou previsão para realizações de curto, médio ou longo prazo (MERCADO, 2008). Mas as críticas mais contundentes ao SFCSP referem-se ao fato desse sistema promover a entrada da iniciativa privada na formação continuada bem como a transferência de recursos públicos para instituições privadas.

Em que se pese o papel de destaque que ganha a formação continuada nas últimas décadas, o novo modelo aprofunda a responsabilização individual do professor pelas mazelas educacionais e estimula a privatização

da formação docente. Ou seja, na política de formação continuada e na reforma que a sustenta, estão presentes elementos comuns às políticas educacionais de outros países latino-americanos: a implantação de políticas de cima para baixo; a ênfase na avaliação padronizada de estudantes e professores; a responsabilização individual de estudantes e professores pelos resultados negativos obtidos nessas avaliações; os processos de privatização da educação pública, em seus diversos níveis e esferas.

Formação docente em serviço no Brasil e no México: exercícios de comparação

O recorrido realizado a respeito das políticas de formação de professores em serviço permite traçar o quadro comparativo 1.

Quadro 1 – Quadro comparativo de políticas de formação docente em Serviço de Brasil e México

A partir da década de 1990	BRASIL	MÉXICO
Lei Geral de Educação	1996	1993 / em fase de transição para nova lei
Processos de descentralização	Divisão da responsabilidade pelos níveis de ensino entre as distintas esferas governamentais (municipal, estadual e federal), inclusive no tocante a seu financiamento	Descentralização em relação à execução das políticas, já que seu planejamento, financiamento e avaliação continuam a ser atributos do governo federal
Programas de formação continuada	Múltiplos. Estaduais, municipais e locais	Nacionais. PRONAP (1993-2009) SFCSP (2009-2012)
Certificação dos docentes em nível superior	Sim	Não. Já eram titulados.
Instituições responsáveis pela formação docente em serviço	Principalmente universidades, em sua maioria públicas.	Até 2009: secretarias estaduais de educação. A partir de 2009: universidades públicas e privadas, secretarias de educação, empresas, ONGs
Ênfase no uso de EaD/TIC	Sim	Não

Fonte: Elaboração das autoras

Ainda que a descentralização seja a tônica das reformas educacionais que tiveram lugar nos países latino-americanos na década de 1990, entre eles Brasil e México, a forma pela qual ela é realizada não é homogênea. É verdade que, em geral, os processos de descentralização

tiveram claros objetivos financeiros, vinculados à crise fiscal que acometia a região e que acarretaram a adoção do modelo gerencial do sistema educativo e a lógica de mercado (KRAWCZYK; VIEIRA, 2006). Mas isso não implicou necessariamente o enfraquecimento

do poder do Estado com relação a seu papel de provedor de educação pública.

No caso do Brasil, ainda que seu sistema educacional seja caracterizado por uma multiplicidade de redes e de políticas educativas, há um processo de recentralização do poder, mediante um conjunto de normatizações dadas pelo governo federal. No caso do México, o processo de descentralização é carregado de ambiguidades: se, por um lado, a transferência de responsabilidades aos estados foi real, por outro lado, houve a concentração de atribuições na SEP, resultando numa “constante tensão entre a federalização apregoada pelo governo (como é denominada a descentralização) e o centralismo burocrático que é a tendência dominante” (ORNELAS, 2010, p. 20).

Há princípios comuns nas políticas de formação em serviço desenvolvidos nos dois países nas últimas décadas. Eles apresentam-se, em realidade, não como políticas de atualização e de inovação – como o propalado nos documentos dos organismos internacionais – mas, em programas compensatórios (GATTI, 2008): pretende-se, por meio da formação continuada, suprir uma deficiência na formação inicial dos docentes. Nessa medida, há uma mescla de intenções: parte-se de um discurso que enfatiza a necessidade de o professor ser suprido por novos conhecimentos necessários para lidar com as demandas do mundo globalizado e com as crianças que chegam à escola nesse novo contexto, para, em seguida, concluir que a baixa qualidade dos sistemas de ensino, tanto do Brasil quanto do México, teria como causa principal a má formação inicial de seus professores. A solução então seria suprir os docentes de suas carências de conteúdos e métodos de ensino e familiarizá-los com as novas linguagens e tecnologias do ensino, através da promoção de cursos assentados no referencial teórico-metodológico da pedagogia das competências. Cabe ressaltar que a adoção desse enfoque contém a afirmação tácita da incompetência dos professores para o trabalho na escola.

Nesse sentido, se as políticas de formação em serviço de Brasil e México atendem antigas reivindicações ao colocarem o professor como centro de suas preocupações, isso não significa que ele seja considerado como sujeito político da ação de formação e do fazer docente. Ao contrário, o argumento da incompetência justifica a construção de políticas voltadas aos docentes por outrem, especialistas de todo tipo, cuja missão é contribuir para a resolução dos problemas educacionais realizando análises *sobre* e formulando políticas *para* os professores, mas não *com* eles.

Ora, a criação de programas de formação continuada calcados na pedagogia das competências e no argumento implícito da incompetência docente é o que caracteriza, de modo geral, as demais políticas latino-americanas. Faz parte do *pacote* incentivado pelos organismos internacionais. Essa escolha teórico-metodológica não é neutra; ao contrário, traz implicações claras do ponto de vista da compreensão do papel da educação subjacente: uma educação voltada para os interesses do mundo produtivo, que promove um sujeito alinhado a essas necessidades – o “competente” (KUENZER, 2002). Nessa medida, opera um reducionismo, transformando a questão educacional, em seus múltiplos determinantes, em uma questão individual de competência ou incompetência docente. Souza (2006), ao analisar as políticas de formação em serviço brasileiras, aponta para a simplificação que as embasa e para as consequências daí advindas tanto para os participantes diretos do sistema educacional (em especial professores e alunos) quanto para o debate acadêmico:

Da forma como foi apropriado pelas políticas educacionais e sua respectiva ação de formação em serviço, [o argumento da competência] trouxe para o foco de atenção *mais os professores e menos as escolas e o sistema educacional*. Aqueles que definem as políticas educacionais e elaboram os programas educacionais parecem tomar

emprestado do universo da literatura acadêmica apenas as ideias e análises mais convenientes, que lhes serão politicamente mais vantajosas, tipicamente aquelas que auxiliarão o desenvolvimento de ações de maior visibilidade para o público em geral, em benefício do governo do momento. O debate acadêmico é simplificado em favor de formas particulares, mais práticas e prescritivas. E estas acenavam com a ideia de se investir em programas de formação continuada de professores como um remédio para todos os males escolares, ao invés de definir e implantar políticas educacionais e propostas de formação continuada visando melhorar as condições gerais de trabalho nas escolas (SOUZA, 2006, p. 485, grifo da autora).

Essa compreensão bastante reducionista das mazelas educacionais não é apenas conjuntural, senão histórica. Patto (1991), ao analisar as explicações do fracasso escolar, mostra a força do viés individualizante, que vem, ao longo da história, responsabilizando primeiro os alunos e seus familiares, depois os professores, pelas mazelas da educação formal. Mas, ao se atualizarem nas políticas de formação em serviço, ganham novos significados: no caso do México, elas operam a disseminação da desqualificação do professor e sustentam os intentos de privatização da educação pública. No caso do Brasil, resultam no enfraquecimento de suas organizações de lutas coletivas. Nas palavras de Freitas (2003, p. 1108):

[...] a lógica das competências, ao enfatizar a individualização dos processos educativos, a responsabilização individual pelo aprimoramento profissional, produz o afastamento dos professores de sua categoria profissional como coletivo e, em consequência, de suas organizações.

Além disso, políticas de formação em serviço calcadas na promoção de cursos que visam a preencher lacunas formativas, ao

mesmo tempo em que buscam transformar a situação profissional dos docentes – no caso do Brasil, com a certificação em nível superior, no caso do México, através da pontuação para a carreira docente – podem resultar em mais um elemento de sobrecarga de trabalho. Os professores se veem impelidos a frequentar uma quantidade de cursos que, muitas vezes, carecem de sentido em seus trajetos formativos e não implicam melhora efetiva das condições de ensino e aprendizagem.

Ainda assim, muitos professores inventam formas de apropriação desses cursos não previstas pelas políticas, construindo novas significações para o trabalho docente. Os professores buscam – e constroem – outras formas de participação nos cursos de formação continuada. Se lhes imputam conteúdos pré- estabelecidos, muitas vezes pouco significativos, os professores, então, criam novos significados para sua passagem por esses cursos. Talvez o mais importante deles seja a construção de espaços onde possam compartilhar o trabalho, a vida escolar, a experiência docente. Os professores utilizam-se de uma astúcia prática e inventam os cursos que, em princípio, não existem. Ao fazê-lo, transmitem seu recado para aqueles que se debruçam sobre o tema da formação em serviço: a contraposição a uma política que prescinde da experiência docente e que parte do pressuposto de que aos professores faltam competências.

Considerações finais

Se as reformas educacionais que varreram a América Latina a partir da década de 1990 intentavam promover um processo de homogeneização em seus sistemas de ensino, isso não foi suficiente para eliminar a heterogeneidade historicamente presente. As mesmas recomendações dos organismos internacionais são apropriadas de distintas formas, o que implica um caráter ao mesmo tempo homogêneo e heterogêneo nas políticas educacionais dos países da região. Nesse sentido, as maneiras pelas quais os sistemas nacionais

de ensino se configuram implicam diferenças consideráveis nas suas políticas de formação em serviço: a promoção de diversos programas nacionais, estaduais, municipais e locais no caso do Brasil; uma política nacional, no caso do México. Uma política voltada para a certificação em massa, no caso do Brasil; uma política voltada para a reconfiguração da carreira docente, no caso do México. A formação baseada em cursos que priorizam o uso das tecnologias de ensino e da educação a distância, no caso do Brasil; a formação baseada em cursos promovidos pelas secretarias estaduais de educação, universidades e empresas, no caso do México.

No entanto, essa diversidade de políticas está embasada em uma concepção de formação semelhante: uma formação estritamente técnico-instrumental, calcada em conteúdos e *competências*. Uma concepção que retira o caráter político da formação e do fazer docente. Nela, não há espaço para um docente sujeito de seu processo formativo, mas para um docente considerado incompetente, a quem se deve suprir as deficiências. Consonante a essa concepção, estão as políticas de formação em serviço de caráter compensatório alçadas nos dois países, fundamentados na promoção de cursos baseados na *pedagogia das competências*. No entanto, mais do que compensar supostas carências de formação dos docentes, esses cursos parecem implicar sobrecarga de trabalho.

É traço comum aos dois países a responsabilização do docente pelas mazelas que há muito permeiam seus sistemas educacionais, e que hoje são traduzidas em baixas posições

em *rankings* internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), e em baixos resultados em seus próprios sistemas de avaliação universal, usados à exaustão, como pregam as recomendações dos organismos internacionais.

Nesse sentido, a configuração de políticas de formação em serviço baseadas em cursos e calcadas em concepções que desqualificam o docente parecem atender bem a interesses de cunho mercantil, que visam à construção de um mercado da formação (SOUZA; SARTI, 2013). No caso do Brasil, os modelos de formação em serviço construídos pelas universidades públicas têm sido apropriados e transformados por uma gama de instituições privadas, que oferecem toda sorte de cursos à distância, de baixo custo, a docentes das redes públicas, que passam a ser os responsáveis individuais pelo seu processo de formação continuada. No caso do México, é a própria política federal que instaura a repartição dos cursos de formação a instituições privadas e que a elas transfere recursos públicos. Em ambos os países, opera-se a transformação privatizante.

Parafraseando Paulo Freire (2005), podemos afirmar que “formar professores é um ato político” e consideramos que, no bojo das políticas neoliberais, essa condição vem sendo, de maneira geral, instrumentalizada nas diversas concepções e modalidades formativas que se apresentam. Implicar o professor como sujeito político da ação da formação e do fazer docente é um grande desafio a ser enfrentado na melhoria da qualidade da educação básica.

Referências

BELLO, Isabel Melero. **Formação superior de professores em serviço**: um estudo sobre o processo de certificação do Magistério no Brasil. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – São Paulo, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2008.

BOURDIEU, Pierre (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. **Censo escolar da educação básica 2010**: resumo técnico. Brasília, DF; MEC/INEP, 2011. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Presidência da República. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

BUENO, Belmira et al. Formação continuada de professores na América Latina: as políticas do Chile, México e Argentina. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED ESTRADO. POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA AMÉRICA LATINA: PRAXIS DOCENTE Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL, 9., 2012, Santiago de Chile. **Anais...** Santiago de Chile: s. n., 2012. CD-ROM.

DELORS, Jacques. **Learning: the treasure within**. Report to Unesco of the International Commission on Education for the Twenty-first Century, UNESCO, 1996.

DUARTE, Nilton. **Vigotski e o “aprender a aprender”**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREITAS, Helena. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez. 2003.

GATTI, Bernadete A. Análise das políticas públicas para a formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n.3 7, jan./abr. 2008.

KRAWCZYC, Nora Ruth. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, Especial, out. 2005.

KRAWCZYC, Nora Ruth; VIEIRA, Vera Lucia. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 673-704, set./dez. 2006.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre trabalho e educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luis. **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2002, p. 77-95.

MERCADO, Ruth. **Informe técnico sobre el material**: “Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio” editado por la Secretaría de Educación Pública. México: DIE-CINVESTAV, 2008.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. **Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio**. México: Subsecretaría de Educación Básica, 2008.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. **Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos**: principales cifras ciclo escolar 2009-2010. México: SEP, 2011. Disponível em: <www.sep.gob.mx>. Acesso em: 10 set. 2014.

ORNELAS, Carlos. **Política, poder y pupitres**: crítica al nuevo federalismo educativo. México, Siglo XXI, 2010.

PATTO, Maria Helena S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.

ROSALES, Miguel Ángel. **La formación profesional del docente de primaria**. México: Plaza y Valdés: UPN, 2009.

SANDOVAL, Etelvina. Educacional policies and realities: teachers' inicial educacion in Mexico. In: PINK, Willian; NOBLIT, George (Ed.). **International handbook of urban education**. v. 1. Dordrecht: Springer, 2007. p. 705-772.

SITEAL. Sistema de información de tendencias educativas en América Latina. **Base de dados**. Disponível em: <www.siteal.iipe-oei.org>. Acesso em: 05 set. 2014.

SOUZA, Denise Trento; SARTI, Flávia. **Mercado simbólico de formação docente**. In: SOUZA, Denise Trento; SARTI, Flávia (Org.). Mercado de formação docente: constituição, funcionamento e dispositivos. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

SOUZA, Denise Trento. Formação continuada de professores e fracasso escolar: problematizando o argumento da competência. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 477-492, set./dez. 2006.

Recebido em: 15.10.2014

Aprovado em: 10.03.2015

Jaqueline Kalmus tem mestrado (2000) e doutorado (2010) em psicologia escolar e do desenvolvimento humano pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. É professora contratada da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e membro do Fórum sobre Medicalização da Educação e da Sociedade.

Marilene Proença Rebello de Souza é professora titular do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, coordena o Laboratório Interinstitucional de Estudos e Pesquisas em Psicologia Escolar (LIEPPE); membro do Fórum sobre Medicalização da Educação e da Sociedade.